

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๔๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คือ พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๔๕ และนางสาวฐานีย จินายน ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๔๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕

นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๔๕

นางสาวฐานีย จินายน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๔๕

อธิบดีศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีทั้งสามมีข้อหาอย่างเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งสามเข้าด้วยกัน โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ฟ้องว่า ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบการโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ฟ้องว่า ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบการวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ใบอนุญาต

ดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้แต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีผลทำให้ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการลิดรอนสิทธิในใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มาโดยไม่กำหนดวันหมดอายุ เนื่องจากถูกกำหนดให้มีอายุเพียงห้าปีทำให้สูญเสียความเสมอภาคแห่งวิชาชีพการพยาบาลเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่นที่ต้องมีใบอนุญาตในการปฏิบัติงาน ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร จึงเป็นกฎหมายที่ออกมาขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการออกมาตรา ๒๑ ไม่เข้าลักษณะเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๓๕ (๑) การที่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีผลทำให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖

สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี (โดยนายสมบุรณ์ ศิลาทอง ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นคำให้การ ปฏิเสธฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น และให้การโต้แย้งในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้อิสระ เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการจึงเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชน และโดยที่ความรู้ทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามความเจริญก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการรักษาพยาบาลของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพทุกสาขา จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ การกำหนดอายุและต่อใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จึงเป็นมาตรการหนึ่งของการควบคุมคุณภาพงานบริการนี้

ดังนั้น การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงกระทำได้ เพราะประโยชน์ของสาธารณชนย่อมเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน และบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็มีใช้บทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษทางอาญา จึงไม่อยู่ในบังคับของการใช้กฎหมายย้อนหลัง ในการที่เป็นผลร้ายไม่ได้ นอกจากนี้ การกำหนดอายุใบอนุญาตก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้วผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวจะไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป เพียงแต่สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น อีกทั้ง การกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตยังเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ ที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพด้วย

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะมิได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว ที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั้น เป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะโต้แย้งได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ มีผลบังคับให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ของผู้ฟ้องคดี หมดอายุในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นการลดรอนสิทธิอันพึงมีพึงได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ ได้รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ดังนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ด้วย ซึ่งได้แก่ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เมื่อพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้ระบุนบทบัญญัติมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่มีบทบัญญัติว่า ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ สิ้นสุดลงเมื่อใด ดังนั้น ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงเป็นใบอนุญาตตลอดชีพ การที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖ ได้บัญญัติให้เพิ่มเติมวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติให้ใบอนุญาตผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ซึ่งมีผลทำให้ใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ตามกฎหมายเดิมสิ้นอายุตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายใหม่ และทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่ถือใบอนุญาตเดิมและมิได้ขอต้ออายุใบอนุญาตตามกฎหมายใหม่ ต้องห้ามประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ และมีโทษตามมาตรา ๔๖ นั้น บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีผลกระทบถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ตามกฎหมายเดิม และยังมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่ผู้ได้รับใบอนุญาตเดิม ทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ตามกฎหมายเดิมต้องได้รับโทษทางอาญา อันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายอาญา ต้องไม่มีผลย้อนหลัง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยเฉพาะมาตรา ๒๑ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ อนุญาตให้เฉพาะแต่การส่งเสริมการประกอบอาชีพเท่านั้น เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ขอให้ศาลปกครองกลางส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) ดังกล่าวตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย และมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยสามประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ว่า การโต้แย้งว่า กฎหมายตราขึ้นโดยมิได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย เป็นการโต้แย้งว่า กฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด กรณีไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๒) ที่กำหนดให้คำร้องต้องระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้องไว้ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ส่วนมาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ที่บัญญัติว่า “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช

๒๕๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐานทางวิชาการและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ โดยที่มาตรา ๒๑ บัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ใบอนุญาตที่จะออกใหม่มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต เพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างใบอนุญาตเดิมกับใบอนุญาตที่จะออกใหม่ การกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตยังเป็นประโยชน์และเป็นคุณแก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพ ที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ แม้มาตรา ๒๑ จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แต่มาตรา ๕๐ วรรคสอง ก็ให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน โดยที่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้กระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การกำหนดอายุใบอนุญาตดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป หากแต่ยังมีสิทธิประกอบวิชาชีพดังกล่าวต่อไปได้เมื่อได้ต่อใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ได้เป็นการกระทบกระเทือนเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพแต่อย่างใด แต่การที่ได้รับใบอนุญาต โดยไม่มีการกำหนดอายุแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่พัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน กลับจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงลงมติวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

นายปรีชา เถลิมาวิชัย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ